



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Tomáše Zubka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce **M. Š.**, zastoupeného JUDr. Marií Nedvědovou, advokátkou se sídlem Nový Bor, Sloupská 135, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem Liberec 2, U Jezu 642/2a, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009, č. j. OD 278/09 – 2/67.1/9049/NL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 10. 2009, č. j. 63 Ca 8/2009 - 12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou, podanou k poštovní přepravě dne 31. 8. 2009 a doručenou Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci dne 1. 9. 2009, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009, č. j. OD 278/09 – 2/67.1/9049/NL, kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Nový Bor ze dne 10. 2. 2009, č. j. MUNO 10332/2009 (sp. zn. SO2-91/2009-87/Ča), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. e) bodu 1. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) tím, že dne 5. 5. 2007 kolem 09.50 hodin v obci Nový Bor, Trh. T. G. Masaryka řídil motorové vozidlo tovární značky Škoda Octavia, přestože nebyl držitelem příslušné

skupiny řidičského oprávnění. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 28 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 16 měsíců a současně mu byla uložena povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč.

Krajský soud výše uvedeným usnesením žalobu jako opožděnou odmítl. V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobci oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení prostřednictvím pošty dne 8. 4. 2009. Podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) tedy byl posledním dnem lhůty k podání žaloby den 8. 6. 2009. Podal-li žalobce žalobu k poštovní přepravě dne 31. 8. 2009, učinil tak opožděně; proto krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl. Názor žalobce, který odvozoval počátek běhu lhůty k podání žaloby od doručení sdělení Ministerstva dopravy ze dne 13. 8. 2009, č. j. 404/2009-160-SPR/3 o tom, že na základě podnětu žalobce neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu), nelze podle názoru krajského soudu akceptovat, neboť podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků. Řádným opravným prostředkem bylo v daném případě podle správního řádu pouze odvolání, nikoli přezkumné řízení, které je zvláštním prostředkem dozorčího práva správního orgánu. Z obsahu žaloby je zjevné, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli o žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Lhůta k podání žaloby se proto v daném případě řídí ustanovením § 72 s. ř. s., nikoli ustanovením § 84 s. ř. s., na které žalobce nesprávně poukazoval v žalobě. Závěrem krajský soud podotkl, že žalobci nic nebránilo, aby vedle podnětu k přezkumnému řízení podal v zákonné lhůtě žalobu k soudu proti napadenému rozhodnutí žalovaného.

Žalobce (dále jen "stěžovatel") podal proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost, ve které opakuje průběh správního řízení a namítá, že byl v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (Městského úřadu Nový Bor) nesprávně poučen o možnosti podání opravného prostředku. Stěžovatel poukazuje na to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mu bylo doručeno až dne 26. 2. 2009, kdy ho osobně převzal na poště. Stěžovatel nesouhlasí s názorem žalovaného, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mu bylo doručeno tzv. fikcí doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu již dne 23. 2. 2009, neboť toto ustanovení správního řádu se vztahuje pouze na případy, kdy si adresát uloženou písemnost vůbec nevyzvedne. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahovalo pouze poučení o možnosti podání odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení, nebyl však poučen o tom, že lhůta k podání odvolání běží desátým dnem od uložení písemnosti na poště. Stěžovatel požádal o navrácení lhůty k podání odvolání, o této žádosti ovšem nebylo dosud žalovaným rozhodnuto. Stěžovatel proto trvá na tom, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal včas. Žalovaný toto závažné pochybení správního orgánu prvního stupně odmítl uznat a odvolání jako opožděné zamítl. Toto pochybení nebylo napraveno ani Ministerstvem dopravy, které zamítlo jeho žádost o přezkumné řízení. Rozhodnutí Ministerstva dopravy mu bylo doručeno dne 13. 8. 2009, proto má stěžovatel za to, že zákonná dvouměsíční lhůta k podání žaloby byla dodržena. Ministerstvo dopravy je rovněž správním orgánem, jehož rozhodnutí lze napadnout. Stěžovatel nesouhlasí s usnesením krajského soudu, neboť soud se rovněž nezabýval jeho shora uvedenými námitkami. Podle názoru stěžovatele se jedná o vadu řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která vedla

k nezákonnému odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., třebaže stěžovatel v ní poukazuje i na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ze samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je totiž zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jak nicméně vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu se fakticky skrývají i další důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nebylo by totiž logické a správné vyloučit z rozsahu důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., mimo jiné, i nezákonnost rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. I rozhodnutí o odmítnutí návrhu totiž může být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, případně může trpět jinou vadou. K takové situaci ovšem v posuzované věci nedošlo. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Nejprve je však třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkami stěžovatele týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí žalovaného je zákonné či nikoli a zda v něm žalovaný správně posoudil opožděnost odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť se jimi ani zabývat nemohl. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.); zkoumá tedy, zda rozhodnutí krajským soudem vydané a zejména důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda krajský soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu je z povahy věci vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí – jedná-li se o rozhodnutí, kterým se (jako je tomu v případě stěžovatele, jehož žaloba byla odmítnuta pro opožděnost) končí řízení před krajským soudem z důvodu, že není splněna předepsaná procesní, tedy zjednodušeně řečeno „vstupní“ a ve své podstatě formální podmínka věcné projednatelnosti žaloby, aniž by se zabývalo meritem, tedy vlastním věcným obsahem žaloby, je na Nejvyšším správním soudu, aby v mezích rozsahu a důvodů kasační stížnosti (resp. nad rámec těchto mezí v limitech daných § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal rozhodnutí krajského soudu z hlediska toho, zda tento soud správně posoudil nesplnění této „vstupní“ podmínky. Zabývání se meritem by znamenalo vybočení z přezkumné role, kterou má Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti, a tedy překročení pravomoci, jež jsou mu zákonem v řízení o kasační stížnosti svěřeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2006 – 65, zveřejněný na www.nssoud.cz).

Obdobně nelze vytýkat ani krajskému soudu, že se za situace, kdy žalobu shledal jako opožděnou, nezabýval žalobními námitkami stěžovatele týkajícími se „merita věci“.

Žalobce spatřuje nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby jako opožděné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v tom, že lhůta k podání žaloby byla dodržena, neboť rozhodnutí Ministerstva dopravy, kterým byla zamítnuta jeho žádost o přezkumné řízení, mu byla doručena dne 13. 8. 2009. Tato námitka stěžovatele ovšem není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná. Krajský soud správně zdůraznil, že v projednávané věci se stěžovatel žalobou domáhal zrušení správního rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání jako opožděného. Jednalo se tedy o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Lhůta k podání této žaloby je upravena v ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. Počátek běhu lhůty k podání žaloby spojuje toto ustanovení s doručením správního rozhodnutí tomu účastníkovi, který toto správní rozhodnutí žalobou napadá. Skutečnost, že stěžovatel podal podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve vztahu k žalobou napadenému správnímu rozhodnutí, resp. doručení sdělení správního orgánu, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, nemá podle § 72 odst. 1 s. ř. s. z hlediska počátku běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a jejího průběhu žádný význam.

Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, že „rozhodnutí“ Ministerstva dopravy ze dne 13. 8. 2009, č. j. 404/2009-160-SPR/3 lze napadnout žalobou. Stěžovatel podal dne 15. 4. 2009 u žalovaného podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu, a to ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009. Z konstrukce § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčena.

V daném případě Ministerstvo dopravy sdělilo stěžovateli dopisem ze dne 13. 8. 2009, že neshledalo zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009. Tímto sdělením tak Ministerstvo dopravy nezasáhlo do hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatele. Pouze jím vyjádřilo, že mimořádný procesní prostředek dozorčího práva nepoužije a že původní pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009 zůstává nedotčeno. Tento dopis tedy není rozhodnutím, které má na mysli § 65 odst. 1 s. ř. s. (těmito rozhodnutími jsou jen úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti), a jako takový je proto vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví (§ 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.]. Odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 94

odst. 1 správního řádu dopisem ze dne 13. 8. 2009 nemůže být tudíž podrobeno soudnímu přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, zveřejněný pod č. 1831/2009 Sb. NSS).

Z hlediska běhu lhůty k podání žaloby v dané věci jde o úkon nerozhodný. Stěžovatel totiž opomíjí, že žalobu podal pouze proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2009, nikoliv proti „rozhodnutí“ Ministerstva dopravy ze dne 13. 8. 2009.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.). Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3, věta za středníkem s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému žádné náklady převyšující běžnou administrativní činnost nevznikly, a tudíž mu nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu